

国立公園の宿舎事業のあり方について

平成 30 年 9 月

環境省 自然環境局 国立公園課

国立公園の宿舎事業のあり方について

【目次】

1. 背景及び位置づけ.....	1
2. 検討にあたっての基本的な考え方	1
3. 現状と課題	2
(1) 国立公園の歴史と観光	2
(2) 国立公園における廃屋問題.....	3
(3) 利用者のニーズの変化.....	4
(4) ホテル・旅館の経営手法の多様化.....	7
4. 国立公園の利用に関する計画	8
5. 国立公園の宿舎事業の基本的な考え方	10
(1) 国立公園の宿舎事業の役割	10
(2) 管理経営に求められる基本的な考え方	10
6. 国立公園の宿舎事業が目指す方向性.....	11
(1) 国立公園の魅力を発信する新たな宿泊体験の提供.....	12
(2) 既存エリア・施設の再生・上質化.....	17

1. 背景及び位置づけ

- 政府の「明日の日本を支える観光ビジョン」（2016年3月）で掲げた2020年に訪日外国人4,000万人を目標とする取組の中で、環境省では国立公園への外国人来訪者1,000万人を目標とする「国立公園満喫プロジェクト（以下、満喫プロジェクト）」に取り組んでいる。
- 満喫プロジェクトにおいては、地域資源の新たな魅力や価値を創出し、地域の活性化につなげていくため、国立公園の豊かな自然やそこに根ざした地域の文化をより深く満喫してもらうような滞在を増やしていくことが重要であり、高付加価値で多様な宿泊を体験として提供していくことが課題となっている。
- この課題への対応の検討を契機として、特に自然公園法に基づく宿舎事業という観点から国立公園の利用者のニーズや社会情勢の変化も踏まえ、現在直面している様々な課題についても併せて検討し、国立公園の宿舎事業のあり方について、今後の施策の方向性及び可能な範囲で具体的な対応策を示すことを目的としている。
- なお、本とりまとめについては8名の有識者からなる「国立公園の宿舎事業のあり方に関する検討会」での議論を踏まえて環境省がまとめたものである。

2. 検討にあたっての基本的な考え方

- 本検討にあたっては、国立公園の豊かな自然環境を保全しながら地域の観光資源として積極的に活用し、地域の活性化を図るとともに、得られた利益を保全に還元するという、保護と利用の好循環を実現することで、国立公園の資源管理を充実させることを基本的な考え方としている。
- また、こうした循環を成り立たせるためには、国立公園を一つの資源として地域社会が経済的にも自立し、健全に維持されていることが必要であり、2014年に提言がまとめられた協働型管理運営の考え方にに基づき、公園利用者にサービスを提供する公園事業者や観光関係者、その地域で暮らす住民等を含めた様々な地域の関係者で、自然環境や地域の状況を踏まえた国立公園を含む地域のビジョンを地域で共有しながら進めることが重要である。



図1 保護と利用の好循環による資源管理の充実のイメージ

3. 現状と課題

(1) 国立公園の歴史と観光

- 1870年代に日本のリゾートホテルの先駆けとなる金谷カッテージ・イン（後の日光金谷ホテル）、富士屋ホテル（箱根）が、いずれも後に指定される国立公園内で開業。
- 1931年に自然公園法の前身となる国立公園法が帝国議会で審議された際の提案理由は、「我が国天与ノ大風景ヲ保護開発シ一般ノ利用ニ供スルハ国民ノ保健休養上緊要ナル時務ニシテ且外客誘致ニ資スル所アリト認」とされており、国立公園はその誕生の段階から外客誘致という視点を有していた（1934年に8か所の国立公園を指定）。
- 1930年に鉄道省の下に国際観光局が設置され、国際観光政策が推進される中で外国人観光客向けに整備された「国際観光ホテル」は全国で15箇所であり、そのうち8箇所が現在の国立公園内に整備されたものである。
- 1930年代の後半から1940年代の戦争が本格化する中で、国際観光政策は頓挫し、国立公園は観光地から国民の体力作りの場へのその役割を変化させていった。
- 戦争が終結し、高度経済成長時代（1950年代～）に入ると、次第に国民の生活が豊かになり、自然風景地の観光リクリエーションのニーズが国民全体に高まっていく中で、低廉な価格で快適な宿舎を提供するため「国民宿舎」や「国民休暇村」の整備が政策的に進められていった。
- こうした施設整備への期待も含めて1960年代までは、観光地としての知名度向上のため、国立・国定公園への指定要望が地元から相次いだ。
- 1970年の公害国会に象徴されるように環境問題が世間の注目を集めたことを受け、1971年に環境庁が設置され、その後国土の開発が進行する中で、国立公園の保護地域としての役割が社会的により重要になっていき、過剰な自然破壊に対する一定のブレーキの役割を果たしていった。
- バブル景気を背景に1987年に総合保養地整備法（リゾート法）が施行されて、国立公園を含む全国各地で開発の基本構想が立てられ大型リゾート施設の整備が進められたが、自然環境の破壊につながる等の理由で批判を浴びるとともに、当時の過剰投資による大規模施設の運営は現在でも一部で課題となっている。
- 1990年代以降バブルが崩壊し、景気の低迷により企業の団体旅行などが減少し、旅行の形態が個人旅行に移行していく中で、団体旅行向けに対応した大型施設は経営が悪化し、観光地間さらには観光地内の施設間の競争が激化し、各施設が観光客を囲い込もうとすることで地域の賑わいそのものが失われていった。国立公園の利用者数は1991年の約4億人をピークに減少傾向が続いている。
- 2008年に日本の総人口がピークを迎え、人口減少とさらなる地域の衰退が顕在化する中で、観光政策が地方創生の切り札として捉えられるようになってきた。国立公園においては、時代のニーズや国と地方公共団体の関係が変化する中で、国立公園を地域の資源として捉えて、地域の多様な関係者との「協働」による管理運営を進めていくことが、より重要となってきたことを背景に、2014年に「国立公園における協働型管理運営を進めるための提言」がまとめられた。

- 国内の人口が減少する一方、2008年の観光庁発足以降、本格的なインバウンド政策が進められてきたことで訪日外国人旅行者が急増しており、こうした状況を踏まえ、観光を我が国の基幹産業へと成長させていくため、2016年3月に政府は「明日の日本を支える観光ビジョン」を策定した。同ビジョンでは2020年に訪日外国人客4000万人を目指すという目標が掲げられ、国立公園もその重要な取組の柱の一つとして位置づけられた。

表1 国立公園の歴史と観光の概要

国際観光振興政策 1930年代～	戦争-占領統治下 1940年代～	高度経済成長期 1950年代～	開発と保護の対立 1970年代～	バブル崩壊後 1990年代～	人口減少社会 2000年代後半～
<ul style="list-style-type: none"> 深刻な経済状況を背景に政府が国際観光振興政策を推進 外貨獲得の目的を含めた提案理由で国立公園法制定 国際観光ホテルの整備が現在の国立公園で展開 	<ul style="list-style-type: none"> 戦争が本格化し、国際観光振興が頓挫 国立公園は国民の体力作りの場に 国際観光ホテルは米軍の保養施設として活用 	<ul style="list-style-type: none"> 戦後復興、経済成長に伴い観光レクリエーションが大衆化 大衆向けの宿舎と総合的な利用施設の整備を進める国民休暇村構想が発表 	<ul style="list-style-type: none"> 日本列島改造論、リゾート法などを背景に国土の大規模な開発が進行 国立公園は保護地域としての社会的役割を強める 	<ul style="list-style-type: none"> 景気低迷により団体旅行が減少し、大規模施設の経営悪化 経営破綻により廃屋化する宿泊施設等が増加 	<ul style="list-style-type: none"> 人口減少と地方の衰退が顕在化 経済成長及び地域活性化の柱として観光政策が各地方で展開 国立公園では多様な主体による協働型管理運営がテーマに 訪日外国人旅行者の急増を背景に国立公園満喫プロジェクトが開始

(2) 国立公園における廃屋問題

- 宿泊業においては1980年代から1990年代前半にかけて団体旅行に対応するための施設の新設・改修に大規模な投資を行ってきたが、バブル崩壊により期待していた団体旅行が減少し、大規模施設のランニングコストなどがまかなえずに業績が悪化した。金融機関の融資も厳しくなり、個人旅行など現在のニーズに合わせた設備更新への投資や適正規模への縮小ができないまま老朽化が進み、経営破綻に追い込まれる宿泊施設が後を絶たない。
- 経営破綻した宿泊施設は、廃屋として放置され、そうした廃屋が散在する状況は旅行者に衰退した観光地の印象を与え、地域の魅力や活力を失わせる。特に自然の風景そのものが価値である国立公園においては、廃屋によりその価値が損なわれることは深刻な問題である。
- 施設の廃屋化は一義的には長期的な経営視点を欠き一時的な観光需要に対応した過剰な投資を行ってきた事業者の責任であるが、国立公園においては環境省も現行制度の中で廃屋化を防ぐことはできなかった。
- 自然公園法に基づく宿舎事業は、執行する事業者が経営破綻した場合、事業の廃止を届け出た上で、事業を執行する能力のある別の事業者が建物を引き継ぐか、撤去して原状回復を行うことが原則であるが、必要な手続きや原状回復が実行できずに廃屋として放置される場合がある。

- こうした背景を踏まえ、2009年の自然公園法の改正において、施設の管理又は経営の方法を執行認可申請時に記載する内容として法律に記載するとともに、改善命令、原状回復命令等への違反については罰則の追加等による監督権限の強化の措置を講ずるための改正を行った。
- 自然公園法では環境大臣が公園事業者に対して原状回復命令をかけることができるとされているが、相手方が既に履行能力を失っている場合がほとんどであり、命令をかけても実行性は乏しい。命令が履行されない場合、制度上は行政代執行が可能だが、財産権の尊重の観点から自らの土地の上に建物を所有することは自由であり、廃屋を放置することが著しく公益に反する場合でない限り行政代執行は実施できないため、過去に実施した事例はほとんどない。
- 環境省所管地では、国が自ら行う必要性が認められ、危険度が高い場合等に限って、土地所有者として建物収去・土地明渡請求訴訟を行い、廃屋撤去を強制執行している場合があるが、裁判手続きや関係者との調整等の手続きが煩雑で長期間かかること、予算確保の難しさ、さらには、事業者が破綻し会社が解散するなど権利者の確認に労力を要する場合などもあり、容易には進められない。



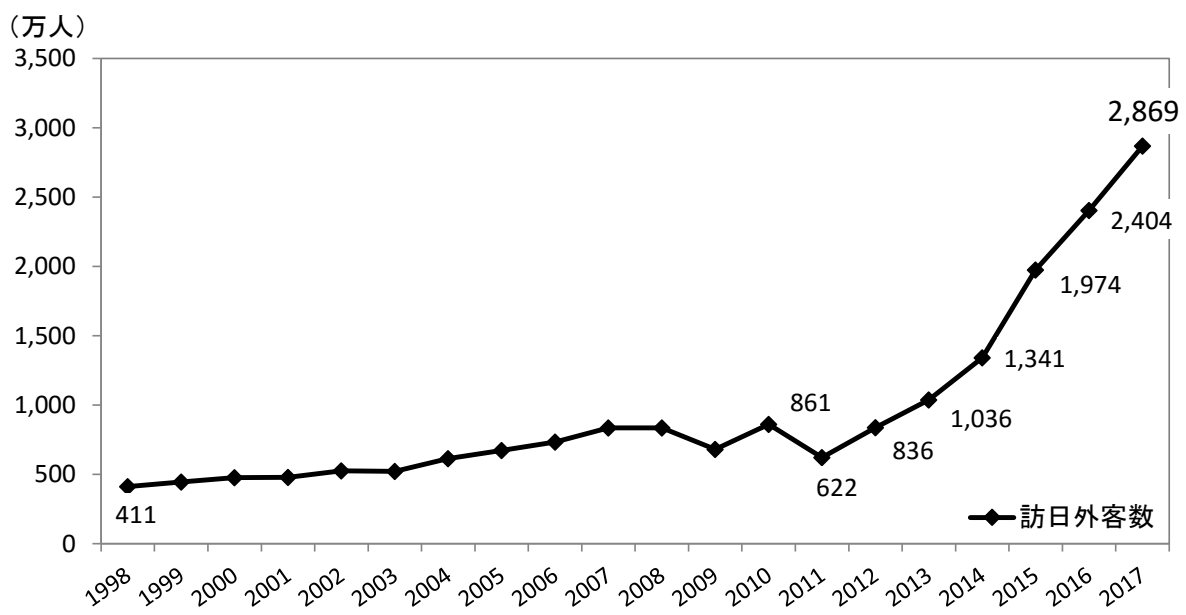
出典：環境省

図 2 国立公園における廃屋化の事例

(3) 利用者のニーズの変化

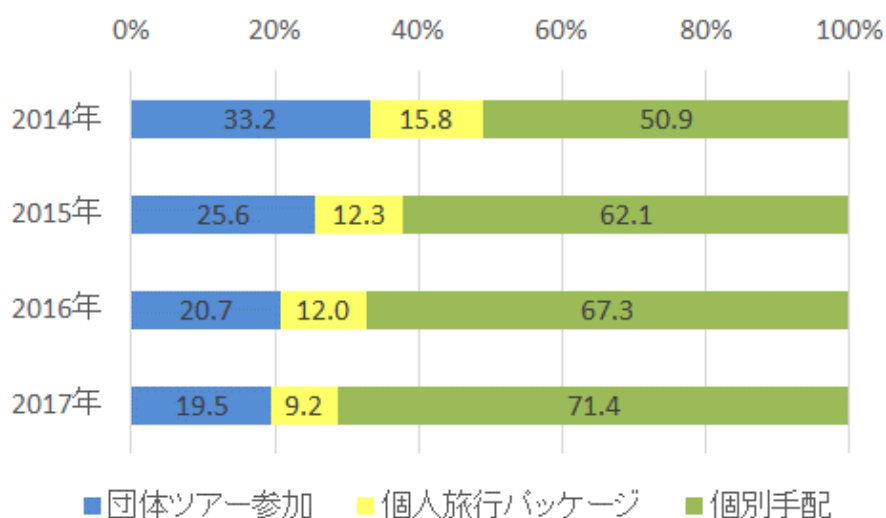
- 国内宿泊旅行消費額は1990年代まで緩やかに増加してきたが、その後は旅行者数や消費単価の減少に伴い緩やかに減少傾向に転じ、2000年代後半からは横ばいの状況となっている。
- 旅行形態については団体旅行から個人旅行にシフトしてきており、また、ライフスタイルの多様化に伴って、有名な観光地を巡るだけでなく、各個人の興味や関心に基づいてテーマや目的が明確となった旅行ニーズが増加している。子供を自然に触れさせたいという教育的な目的や、高齢者の健康維持を目的としたもの、スキーなど特定のアクティビティを目的としたものなど、様々である。
- 国内旅行が横ばいを続ける一方で、訪日外国人は2007年の約835万人から2017年には約2870万人に、この10年間で急増している(図3)。
- 旅行消費額で見れば、2017年の日本人国内旅行消費額が21.1兆円に対して訪日外国人消費額が4.4兆円であり、まだまだ国内需要が大半を占めているものの、政府の観光ビジョンでは訪日外国人消費額を2020年には8兆円、2030年には15兆円に伸ばしていくという目標を掲げており、日本の観光市場における訪日外国人の位置づけは益々重要になってくる。

- こうした観点から、日本人の国内旅行消費を維持しつつ、訪日外国人の受け入れ体制を整えていき、長期的な視点で持続可能な観光を実現していくことが、国立公園にとっても重要な課題である。
- 平成 29 年に海外在住の外国人を対象に行ったアンケート調査では、日本の国立公園の特徴を説明した上で、どこに魅力を感じたかを質問した結果、四季折々の自然が楽しめること、地域固有の動植物が生息していること、自然体験アクティビティが楽しめることなどが上位となった（表 2）。
- 実際に日本に訪れている外国人の行動をしてみると、有名な自然の風景地や観光名所を巡るわけでもなく、静かな自然の中でゆっくりと時間を過ごすという楽しみ方をしている旅行者もおり、訪日外国人としてひとくくりにすることはできず、そうした捉えきれない多様なニーズがあることを前提に国立公園の利用のあり方を考える必要がある。
- また、地域の自然や文化に深い関心と理解を示す旅行者は、その土地の自然や文化を素材にしたその土地にふさわしい持続可能性のある本物の体験を求めており、そのような本物の価値を知る旅行者が訪れる場所は様々な旅行者の憧れとなり、地域のブランドが向上することで様々な波及効果が期待できる。



出典：日本政府観光局(JNTO)

図 3 訪日外客数の推移



- ・ 団体ツアー参加：旅行会社等が企画した団体ツアーに参加
- ・ 個人旅行パッケージ：往復航空（船舶）券と宿泊等がセットになった個人旅行向けパッケージ商品を利用
- ・ 個別手配：往復航空（船舶）券や宿泊等を個別に手配

出典：訪日外国人消費動向調査（観光庁）

図 4 訪日外国人旅行者の団体・個人比率の推移

表 2 日本の国立公園の魅力を感じた点

日本の国立公園の魅力点 (MA)		日本の国立公園の魅力点 (SA)	
1	季節に応じて四季折々の自然(桜・紅葉・雪景色)が楽しめる	1	季節に応じて四季折々の自然(桜・紅葉・雪景色)が楽しめる
	59.3 (%)		29.3 (%)
2	地域によって、地域固有の異なる動植物が生息している	2	日本を代表する自然の風景地のなかから指定されている
	45.3		11.3
3	自然体験アクティビティが楽しめる(登山、ハイキング、温泉、カヌーで川下り)	3	地域によって、地域固有の異なる動植物が生息している
	39.9		11.1
4	北海道から沖縄まで南北に多様な公園がある	4	北海道から沖縄まで南北に多様な公園がある
	38.3		10.8
5	日本を代表する自然の風景地のなかから指定されている	5	自然体験アクティビティが楽しめる(登山、ハイキング、温泉、カヌーで川下り)
	38.0		10.5
6	自然と人の暮らしが織りなす“人の暮らしに近い”	6	自然と人の暮らしが織りなす“人の暮らしに近い”
	34.9		8.2
7	多様性が特徴	7	日本全国で33カ所ある
	30.1		6.9
8	日本全国で33カ所ある	8	多様性が特徴
	29.1		5.4
9	公園内で農林漁業などの産業が営まれている	9	年間約3.5億人が訪れる
	19.4		3.5
10	公園内に多くの人の生活がある	10	公園内に多くの人の生活がある
	19.0		2.0
11	年間約3.5億人が訪れる	11	公園内で農林漁業などの産業が営まれている
	16.8		1.0
12	ひとつも魅力を感じなかった		
	2.4		

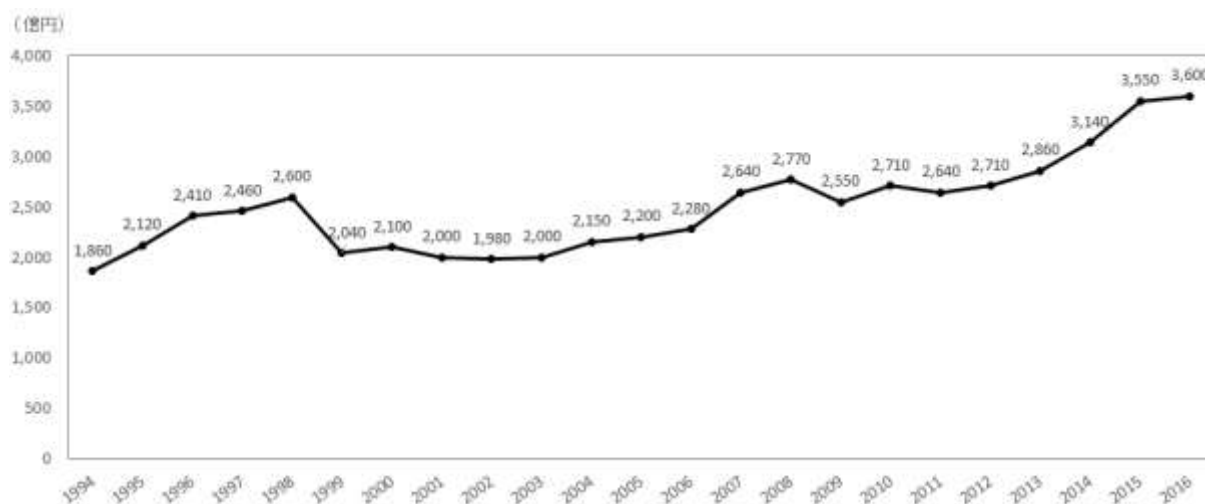
(N=1050) (N=1025)

MA (Multiple Answer) = 魅力を感じた点
SA (Single Answer) = もっとも魅力を感じた点

出典：環境省「国立公園価値把握調査平成29年2月実施分」

(4) ホテル・旅館の経営手法の多様化

- 近年、ホテル・旅館業界においては、専門分野への特化による効率化や、複数の主体がホテル事業に関わることで透明性のある健全な経営状態が維持される等のメリットから、所有・経営・運営の分離が進んでいる。
- 所有については、投資家から集めた資金で不動産への投資を行い、賃料収入などから得られた利益を投資家に分配する金融商品である REIT (Real Estate Investment Trust) が所有する宿泊施設も増加してきている。
- また、建設コストの高騰により、建物の一部を個人に分譲することや、利用権を複数に分けて会員に販売するなどの手法で早期の資金回収を図る分譲型ホテル (コンドホテル、会員制ホテル等) のビジネスモデルが民間事業者にとっては有用となっている。また、消費者にとっても、特定の時期に確実に気に入ったリゾート地で過ごすことができ、通常はホテルとしても営業しているため維持管理や使用する時の事前準備等が不要というメリットが魅力であり、近年、市場規模が拡大している (図5)。今後、休み方改革の取組が進展すれば、国内消費者の余暇に対するニーズが変化していく中で、こうした形態のサービスが受け入れられていく可能性がある。
- 自然公園法に基づく公園事業は所有・経営・運営が一体の所有直営方式を主に想定しており、近年複雑化するホテル・旅館の事業形態を踏まえて、事業の執行者の整理や自然公園法上の責任の明確化、公園事業としての適格性の判断等が必要となっている。



出典：レジャー白書 2017 (日本生産性本部)

図5 会員制リゾートクラブの市場規模とその推移

4. 国立公園の利用に関する計画

<保護計画と利用計画>

- 国立公園では、自然公園法に基づき保護のための計画（以下、「保護計画」という）と利用のための計画（以下、「利用計画」という）を作成することとなっている。
- 国立公園の保護計画は、守るべき自然環境の質や農林漁業活動の状況等に応じて特別保護地区、特別地域、普通地域にゾーニングして規制の強さを変えることで、自然を保護するとともに、土地所有者や地域の産業、住民生活等との調整を図ってきた。
- 一方で利用計画は、宿舎、野営場、博物展示施設などの利用施設の位置を示した“点”と、車道や歩道等のルートを示した“線”のネットワークで主に構成されており、適正な利用を増進するために必要な利用施設の配置を示した計画が中心となっている。

<利用のゾーニング>

- 利用のゾーニングに関連する制度として、集団施設地区という区域を指定し、宿舎も含めて公園利用のための施設を一体的に整備することで、国立公園内の利用施設の開発がスプロール化して広がることを防ぎ、効率的、効果的な公園利用を推進してきた。また、利用者数をコントロールすることで原生的な自然の雰囲気や風致景観を損なわずに適正な利用を推進する制度として、利用調整地区がある。
- 国立公園の利用ニーズが多様化する中では、一部の区域だけでなく国立公園全体を俯瞰して自然環境の質や利用形態等に応じて一定のまとまりをもったエリア毎の利用の方針を示した上で、上記の制度も活用しつつ適切な利用への誘導や施設整備等を実施することで、国立公園全体の適正な利用の推進を図っていくという利用のゾーニングの考え方が重要である。
- 例えば、原生的な自然を保全しながら手を触れずに鑑賞を楽しむようなエリアと、国立公園の利用拠点として多くの利用者が訪れて快適に風景を楽しむことを想定したエリアでは施設整備のあり方や利用のルールは異なり、原生的な自然を保全するエリアについては、宿舎を計画上位置づけない又は事業決定の規模を抑える等、利用計画の作成や事業決定の段階において、これらの利用のゾーニングの考え方を反映することが重要である。

<普通地域の重要性>

- 最近では、普通地域のように自然と人々の営みによって時間をかけて形成してきた二次的な自然環境とそこに根ざす生活文化などに対する関心が高まっており、必ずしも風致景観上重要なエリアではなく、むしろ地域の暮らしと密接な関係にあるエリアの利用面での重要性が増している。
- こうしたエリアでは、利用者へ提供する情報の充実、地域の暮らしや文化に深く触れる宿泊及び体験の提供等により魅力を高めていくという、ソフト面での利用の推進に関する取組を管理運営計画等に位置づけていくことも重要となっている。

<管理運営計画の役割>

- 国立公園では地域の実情に即した管理運営を進めるため、国立公園全域又は地域毎に管理運営計画を策定している。管理運営計画は、地域の多様な関係者と、国立公園の目指すべき姿や将来目標、国立公園の保護と利用の推進すべき方向性について共通認識を持ちながら、協働により国立公園の管理運営を進めていくことを目的としている。
- 管理運営計画には、環境収容力や持続可能性を踏まえた適正な公園利用の推進に関する事項として、風致景観及び自然環境の希少性や脆弱性、地形的要素、アクセス条件等からエリア分けした上で、エリア毎の利用方針を示すこともある。また、その方針に従い、適正利用のための指導事項、遵守事項及び地域のルールを定めるとともに、インタープリテーションや環境教育などのそのエリアでの活動に関する事項を記載することが望ましい。
- 国立公園における宿泊については、それぞれのエリアの利用方針を踏まえた上で、そのエリアにふさわしい自然を満喫するための体験の提供としての宿泊のあり方を管理運営計画で定めること等により、地域の関係者とも共有することが重要である。

5. 国立公園の宿舎事業の基本的な考え方

(1) 国立公園の宿舎事業の役割

- 国立公園の宿舎事業は、適正な公園利用を増進する上で不可欠なものとして、国立公園の利用計画に位置づけられたものである。自然公園法では、事業者は環境大臣の認可等を受けて宿舎事業を執行できるとされており、認可等を受けた事業者（以下、国立公園事業者）は国に代わって国立公園の利用者にサービスを提供しているという位置づけで、国立公園の非日常の風景の中での宿泊を広く公平に利用者に提供するという役割がある。
- 国立公園事業者は、国立公園の利用計画に位置づけられた事業を執行するという公益性に鑑み、行為許可の適用は除外され、これとは別の基準によって判断し、宿舎事業の執行が認められる。
- 宿舎事業は、国立公園で長年様々なコストをかけて保全されてきた自然の風景の価値の上で事業を行うものであり、自然環境が損なわれればその価値も失われ、当該事業者の事業そのものが成り立たなくなるだけでなく、地域全体の持続性を損なうおそれがあるため、国立公園事業者は自然環境の保全と地域の将来像に責任をもって事業を行うことが求められる。
- また、施設の機能としての宿泊だけでなく、国立公園の自然や地域の文化を満喫するためのアクティビティやそれらに関する情報を利用者に提供し、国立公園の魅力をより深く体験してもらうための拠点としての役割も求められる。（以下、本資料においては、宿泊とそこを中心に提供するアクティビティ等の体験を併せて「宿泊体験」という）
- 国立公園内には利用計画に位置づけられた宿舎事業以外にも、様々な宿泊体験が提供されており、それらについても国立公園にふさわしいサービスが提供されるよう可能な範囲で誘導していくことが望ましい。

(2) 管理経営に求められる基本的な考え方

- 国立公園の宿舎事業は、施設の面においては風景と調和し、自然資源の収容力に適した規模であることが前提であるが、上記の役割を踏まえて管理経営において配慮すべき基本的な考え方を以下に示す。

- －国立公園の優れた風景の価値により事業が成り立つことに鑑み、宿舎の敷地や周辺を含めて、国立公園の自然環境の保全に貢献すること
- －国立公園の雄大な自然や、人の暮らしと自然が密接に結び付いた地域の文化などを素材にした、その土地にふさわしい本物の体験ができるアクティビティを地域と連携しながら充実させ、情報発信も含めて利用者に提供すること
- －エネルギーの自給やゼロエミッションなどの面からも、持続可能性を考慮した環境対策を推進すること
- －地域で生産された食材を積極的に用いるなど、地産地消により地域社会の持続性にも貢献すること

6. 国立公園の宿舎事業が目指す方向性

国立公園の宿舎事業に関する現状と課題、基本的な考え方等を踏まえ、今後の新たな政策展開として以下の二つの方向性を目指していく。

(1) 国立公園の魅力を発信する新たな宿泊体験の提供

(2) 既存エリア・施設の再生・上質化

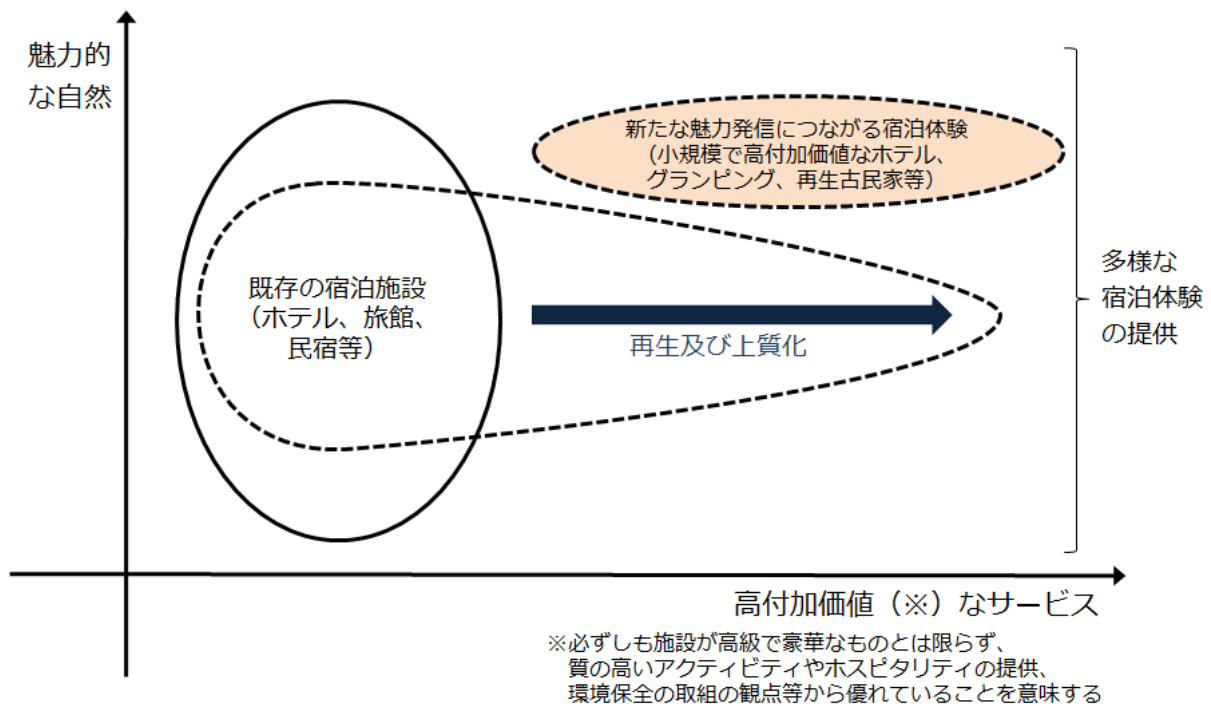


図 6 国立公園の宿舎事業が目指す方向性のイメージ

(1) 国立公園の魅力を発信する新たな宿泊体験の提供

- 地域独自の自然や文化に対する理解が高く、その土地の自然や文化を素材にしたその土地にふさわしい本物の体験に価値を感じ、そうした体験に対して時間と金銭を惜しまない旅行者に向けてサービスの質を磨いていくことが重要である。
- このような旅行者は、自然環境や地域社会が持続可能な方法でサービスが提供されているかどうかを厳しい目を向けているため、小規模で風景と調和した施設であり、エネルギーや廃棄物の面からも徹底した環境への取組が求められる。また、宿泊体験の提供が自然環境等の破壊につながるのではなく、利益の還元などを通じて自然環境の保全につながる仕組みもあわせて検討することが重要である。これらが事業としても持続可能であるためには、高付加価値なサービスとしていくことが必要となる。
- 高付加価値な宿泊体験を提供することにより、本物の体験に価値を求める旅行者による高い発信力で日本の国立公園の魅力が世界に紹介され、様々な旅行者の憧れとなることで地域のブランドイメージの形成につながることを期待できる。
- 地域のブランド力が高まることで多様な層に対応したサービスの充実等の波及効果が期待でき、利用者数だけでなく消費額も含めた地域経済の体積を増加させることにつながる。
- 地域の人にとっても、こうした宿泊体験を中心に国立公園の魅力が提供され、世界の旅行者が満足して喜ぶ姿を目にすることで、自らの地域の魅力に改めて気づき、誇りにつながっていくと考えられる。
- このため、従来の低廉な価格で誰もが利用できる宿泊施設は引き続き維持しつつ、国立公園の自然や文化をより深く感じ、地域の魅力を強く発信できる高付加価値な宿泊体験の提供を進めていく。

① 新たな宿泊体験のイメージ

小規模で高付加価値なホテル

- 国立公園の代表的な風景が見渡せる魅力的なロケーションの中に立地し、小規模で風景と調和した施設で、地域社会への貢献や環境保全の取組に責任を持った事業活動をおこなう。
- 施設の豪華さよりもその土地ならではの自然や文化などのアクティビティや、心の通ったサービスでゆっくりとリラックスできる落ち着いた滞在空間を提供できることが重要である。
- 様々な地域の資源を、ホテルが軸となって一つのストーリーとして紡いでいくことで磨き上げていくことにつながると期待できる。
- 施設については、小規模で風景と調和し、エネルギーや廃棄物の面からも環境に対するインパクトを最小限に抑えた施設であることが重要であり、インフラ整備も含めて、土地の改変を極力避け、撤去を想定した構造とするなど、将来の原状回復も想定した事業とすることが求められる。

- 独自のネットワークとメディアを持った専門のホテルオペレーターが運営することで、これまでにない新たな利用者を惹きつけることも期待できる。

■アマナム（三重県）：28室



写真提供：Aman



写真提供：Aman

■星のや竹富島（沖縄県）：48室



写真提供：星野リゾート



写真提供：星野リゾート

■Arenal Observatory Lodge & Spa（コスタリカ）：48室



写真提供：Arenal Observatory Lodge & Spa



写真提供：Arenal Observatory Lodge & Spa

図 7 小規模で高付加価値なホテルのイメージ

グランピング

- 自然の中でキャンプを楽しみながらホテルのようなフルサービスでのおもてなしを受ける新たなアウトドア体験のスタイルである“グランピング”が注目されている。
- 雄大な自然の中での宿泊と地域の食やアクティビティを組み合わせることで、国立公園の魅力を最大限に活かした宿泊体験の形態の一つとして期待される。
- 様々な形態のグランピングがあるが、テント等の仮設の施設は、ある程度の交通手段、スペース、インフラなどがあれば、どこにでも設営でき、容易に撤去できることが特徴で、自然環境への影響を最小限に留めることが可能である。
- なお、自然公園法に基づく公園事業としての位置づけは野営場事業となるものと考えられる。



写真提供：Aman



写真提供：Aman



写真提供：星野リゾート



写真提供：スノーピーク



写真提供：スノーピーク

図 8 グランピングのイメージ

再生古民家

- 近年、地方で使われていない古民家を再生して宿泊施設として活用する事例が増加しており、その土地の文化や歴史を実感できる施設として国内外の旅行者に人気がある。
- 国立公園内においても、人の暮らしが営まれているエリアでこうした古民家が残されている農村などもあり、国立公園の自然と共生してきた地域の暮らしや文化に深く触れる宿泊体験を提供できる施設として可能性がある。
- 農村の価値を再構築して提供することで、その土地の文化や人と自然が共生する暮らしのあり方が、未来に継承されていくことが期待される。
- なお、公衆衛生等の面から適正な運営を確保するため、宿舎事業は旅館業法に基づく営業許可を受けていることを要件としており、旅館業法第2条第1項に規定する「旅館業」を営む施設の場合は、自然公園法に基づく宿舎事業として位置づけられる可能性があるが、民泊として住宅を提供する場合には宿舎事業にはならない。



写真提供：©2011 集落丸山



写真提供：©2011 集落丸山

図 9 再生古民家のイメージ

② 国立公園の魅力を発信する新たな宿泊体験の充実に向けた対応

- こうした国立公園の魅力を世界に発信するような宿泊体験を充実させていくためには、国立公園全体の利用のゾーニングを考えた上で、国立公園の利用計画として新たなニーズに対応した宿泊体験の提供が必要かどうかを、国立公園の将来像と共に満喫プロジェクトの地域協議会や総合型協議会¹の場などを通じて地域の関係者と共有することが重要と考えられる。
- また、こうした宿泊体験の提供は民間事業として収益をあげながら持続的に運営していくことが必要であり、民間の視点を取り入れながら国立公園の利用計画を検討していくことが重要である。

＜今後の対応策＞

- 国立公園の利用に関係する地域の様々な関係者の意見を聞きつつ、民間の視点を取り入れながら、自然環境の保全と事業性の両方の観点から、新たな場所での事業の実施も含めて適地の検討を進めていく。
- 特別地域において、新たに公園計画を追加して公園事業の決定規模等により限定的に事業を認めるような場合には、経営能力や宿舎の運営方針を踏まえ、公募等により適切な事業者を選定し、経営状況をモニタリングしながらサービスの質を維持していくことを検討する。
- 満喫プロジェクト全体の取組と連動し、その土地にふさわしい自然や文化を体験できるアクティビティの提供についても検討する。

¹ 比較的広い地域を対象として、当該地域に関わる公的機関や各種団体が構成メンバーとなり、国立公園（又はその一部地域）における保護の課題や国立公園が提供すべきサービス等についての認識や目標を共有した上で、重要な課題への対応についての合意形成を図り、適切な連絡調整を図りつつ役割分担をして対応策を実施する協議会。（「国立公園における協働型管理運営を進めるための提言（平成26年3月）」参照）

(2) 既存エリア・施設の再生・上質化

- 優れた風景が価値でありその保全が重要である国立公園においては、新たなエリアの開発よりも、既に開発されているエリアや既存の施設の質を定期的な設備投資等により維持しつつ、劣化した施設を再生し上質化することで増加する訪日外国人旅行者等の新たな利用者のニーズに対応していくことが重要である。
- 廃屋化したエリアや施設の再生・上質化は、国立公園の制度だけでなく、地方自治体による空き屋対策特別措置法など様々な制度の活用を視野にいれつつ、公的な資金のみでは限界があるため、新たな民間投資による再生など様々な手法を組み合わせて対応していくことが重要である。
- なお、地域外からの新たな民間投資による再生においては、地域の既存のインフラや既存施設も含めた宿泊のキャパシティ等を踏まえた適正な規模の計画となることが重要である。
- また、ホテル経営手法が多様化する中で、民間投資による施設の更新や再開発が国立公園の中で適切に行われていくためには、自然環境の保全や国立公園事業の公益性を前提としつつ、国立公園事業制度を適切に運用していくために必要な手続きや基準の明確化を図ることが重要である。

① 集団施設地区等の再生

- 優れた観光利用拠点として整備を進めてきた集団施設地区においても、社会状況や観光動態の変化に対応できずに廃屋が目立つ地区が多く存在するが、こうした地区をどのように再生していくかは国立公園にとって大きな課題の一つである。
- 過去には、昭和 62 年に最初の構想が立てられ平成 13 年にかけて事業が実施された大雪山国立公園層雲峡集団施設地区の再整備事業の例があるが、それ以来、集団施設地区の大胆な面的な再整備は行われていない。
- 当時、旧建設省の優良建築物等整備事業の補助制度を活用し、町が再開発会社を設立し、権利を集約して建物の再整備や公共空地の創出を行った上で各事業者に再分配するとともに、独自に景観協定を締結した手法が、複数の民間事業者の権利調整や良好な景観創出などに功を奏したと分析されている。
- また、近年では温泉街の面的再整備にあたって自治体が民間事業者と連携して地域のマスタープランを作成したことで軌道に乗り始めている例もあり、そうした例も集団施設地区の再生の参考になる。

<今後の対応策>

- 集団施設地区等において地元自治体と複数の民間事業者がまとまって、地域の再整備（景観デザインの統一、電線地中化、廃屋の撤去等）を総合的に実施する事業に対する支援制度について検討する。
- 地域の再整備にあたっては、地域の関係者がマスタープランを作成、共有して官民協働で取り組むことが重要であり、公的資金による事業だけでなく、新たな民間投資を呼び込むことも検討する。



出典：上川町



図 10 層雲峡集団施設地区の再整備の事例

② 新たな廃屋化の防止

- 廃屋化したエリアの再生は国立公園にとって重要な課題であるが、そもそも事業の持続可能性を考慮した上で認可することや、廃屋とならないように事前に防ぐ仕組みや管理体制を構築することが今後の課題としてはより重要になってくる。
- 現行制度では、国立公園事業者として当初の認可をした後は、定期的に国立公園事業者の経営状況等を把握して適切な管理経営が行われているかどうかを確認する制度となっておらず、施設が休廃業しない限りは経営状況の如何に関わらず基本的に認可は継続することとなる。
- ホテル・旅館等の建物や設備は、建設した当初は上質であっても適切な更新投資を行わないことで、施設が老朽化して利用者の満足度が下がっていき、経営状態の悪化、最悪の場合には廃屋化につながると考えられる。
- 民間事業者の経営そのものに関して国が直接具体的な指導を行うことは適切ではないが、一方で、国立公園事業者は国に代わって事業を執行しているという観点から、その公益性が保たれているかどうかのモニタリングは国が責任を持って実施していく必要がある。
- モニタリングと併せて、利用者へのサービス提供や自然環境の保全といった観点からより推奨できるサービスを提供している国立公園事業者を評価する仕組みがあれば事業者のインセンティブにつながると考えられる。また、経営改善やより質の高いサービス提供のため、地域金融機関や(株)地域経済活性化支援機構などとの連携も有効と考えられる。
- 地域によっては共同事業体や基金などを立ち上げて、地域の民間事業者などが共同で責任を分担して、観光を基軸にした地域経営とあわせて廃屋化のリスクに対応していく仕組みづくりを行うことが考えられる。

<今後の対応策>

- 国立公園事業者に対し、国に代わって事業を執行しているという公的な立場であり、行為許可では認められないような立地や規模で特別に事業が認められていることを改めて認識してもらい、責任ある事業執行を求める。
- 国立公園事業者の経営状態を継続的に把握していく体制や仕組みについて、外部への委託も含めて検討する。また、その上で経営が立ちゆかなくなる前に、国立公園事業の適正な執行を確保するために必要な場合には改善命令を出すことを検討し、改善命令に違反した場合には認可の取消しも含めて対応を検討する。
- 経営改善やより質の高いサービス提供のため、地域金融機関及び(株)地域経済活性化支援機構などとの連携も含めて検討する。
- より推奨できるサービスを提供している宿舎事業の情報を利用者提供するなど、国立公園事業者としてふさわしい管理経営が継続的に行われるよう、民間事業者への対応のあり方について検討する。

③ 多様化する経営手法への対応

- 所有・経営・運営の分離、分譲型ホテル等、現在ホテル業界で増加しているビジネスモデルについて、自然環境の保全や国立公園事業の公益性を前提としつつ、国立公園への民間投資が適切に行われることで、利用者へのサービス向上が図られるという観点から公園事業制度としての課題を検討する。
- その際、バブル時代の土地の値上がりを前提とした事業計画によるリゾート物件が、バブル崩壊と共に次々と破綻していったことを踏まえ、公園事業としては長期安定的に事業が継続できるような事業形態としていくことが重要である。

表 3 ホテル経営に関するビジネスモデル毎のメリット・デメリット

	直営型	所有・経営・運営 分離型	分譲型ホテル	
			コンドホテル	会員制ホテル
メリット	<ul style="list-style-type: none"> • 責任の所在が明確であり、事業者の把握が容易 	<ul style="list-style-type: none"> • 各主体が相互に事業をチェックすることでガバナンスが向上 • 専門性を生かした高度な事業が可能（ホテル運営事業者のブランドやノウハウによる集客と質の高いサービス提供） 	（所有・経営・運営分離型のメリットに加え） <ul style="list-style-type: none"> • 長期滞在型の利用ニーズに対応した施設 • オーナーへ支払う賃料から修繕積立金を差し引くことや営繕充当金を事前に徴収すること等により、継続的な設備投資でサービス水準を維持 • 事業者の資金回収がしやすく、民間投資を呼び込みやすくすることで、国立公園の資源管理への貢献を期待 	
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> • 事業の質や継続性がオーナーの経営手腕により左右 	<ul style="list-style-type: none"> • 公園事業認可の審査の煩雑化 • 責任の所在が複数主体に分散 	<ul style="list-style-type: none"> • 所有権の分散により、事業撤退時の調整難度が高まる • オーナーの優先利用 • オーナーへの売却を意識した施設となる可能性 	<ul style="list-style-type: none"> • （所有権付きの場合）所有権の分散により、事業撤退時の調整難度が高まる • 会員を中心とした利用が多く、一般客の利用機会少ない

出典：環境省作成

所有・経営・運営の分離

- 所有・経営・運営が分離した場合、宿舎事業を主体的に管理経営しており、環境省の指導に対して責任を持って対応できる者が国立公園事業執行者となることが求められるが、自然公園法上の責任を各主体がどのように担保するのかについては整理が必要である。
- 例えば、ホテル経営会社が、REIT が所有する不動産を賃貸してホテル事業を行う場合、日常的にホテル事業を管理経営しているホテル経営会社が国立公園事業者として適当であると考えられるが、公園事業を廃止した場合の原状回復命令（自然公園法第 15 条）は、国立公園事業者ではない REIT に対しては直接かけられないため、所有者と経営者の間の契約等で適切に命令が履行されることが担保されているか確認が必要である。
- また、各主体が変更する場合の変更手続きについては精査して、確実に事業の執行体制が把握できるようにする必要がある。
- 所有・経営・運営が分離した場合であっても、地域と共に国立公園の将来像を共有し、資源管理に対して責任を果たしていくことが、国立公園事業者だけでなくそれぞれの主体に求められる。

<今後の対応策>

- 所有・経営・運営が分離した場合でも、自然公園法上の責任を適切に履行できるよう、認可時に各主体間の契約関係等を確認し、責任を持って中長期的に安定した経営を行うための体制構築を促す。
- 各主体のいずれかが変更される場合の手続きについて精査して、確実に事業の執行体制を把握できるように必要な手続き等について検討する。
- 所有・経営・運営が分離した場合でも、各主体に改善命令や原状回復命令等の自然公園法に基づく命令を履行する責任を直接負わせる仕組みが可能かどうかについても検討する。

表 4 ホテルの所有・経営・運営の分離のイメージ

		賃貸借契約	マネジメント契約 +賃貸借契約	マネジメント契約	フランチャイズ	所有直営
所有	不動産所有	オーナー	オーナー	オーナー	オーナー	オーナー
	FF&E所有	ホテル会社	経営会社	オーナー	オーナー	オーナー
経営	経営（損益の帰属）	ホテル会社	経営会社	オーナー	オーナー	オーナー
	従業員の帰属	ホテル会社	経営会社	オーナー	オーナー	オーナー
運営	人事権・運営権	ホテル会社	ホテル会社	ホテル会社	オーナー	オーナー
	ブランド・マーケティングシステム	ホテル会社	ホテル会社	ホテル会社	ホテル会社	オーナー

- ・オーナー＝ホテルの建物を所有する法人
- ・経営会社＝オーナーに賃料を、ホテル会社にマネジメント料を支払い、ホテル経営を行う法人
- ・ホテル会社＝ホテルのブランドを冠して運営（賃貸借契約場合は経営も含む）する法人

出典：沢柳委員提供資料をもとに作成

分譲型ホテル

- ホテルの一室をオーナーに分譲し、オーナーが利用しない期間に一般の利用客にホテルの客室として提供するコンドホテルや、1室の権利を複数に分割して会員に販売する会員制ホテルなどの分譲型ホテル（表5）は、消費者のニーズと事業者側の早期資金回収のメリットなどから、近年、京都など人気のある観光地を中心に増えてきている。
- 分譲型ホテルについては、国立公園事業の審査基準の「特定の団体又はその構成員等の使用を目的とするものでないこと」に照らして、国立公園利用者に対する公平な利用機会の提供できないという理由から、これまで運用上は公園事業として認可していない。行為許可として審査する場合は、集合別荘の基準により対応している。
- 世界的には一般的なビジネスモデルであるコンドホテルが、ここ数年、京都、沖縄、ニセコなどの人気の観光地に登場し、日本でも浸透し始めており、こうしたビジネスモデルはレンタルプログラム²により一般の利用者が通常のホテルと一定程度同様に使用できる場合もあり（図11）、その場合に公園事業として認可できる余地があるかどうかについて検討が求められている。
- 分譲型ホテルについては、公園事業に求められる公益性・公平性が確保できるかどうか、区分所有建物における権利調整が適切に行われずに将来的な廃屋化のリスクを高めることにつながるかという観点などから十分な検討が必要である。
- 本検討は分譲型ホテルの認可を前提としてその要件を定めるものではなく、公園事業としての認可を想定した場合の課題と検討事項について整理するものである。

<課題と検討事項>

①公益性・公平性の観点からの課題

オーナーや会員が優先的に利用することとなり、一般の公園利用者との間で利用の較差が生じ、公園事業としての公益性・公平性が損なわれるおそれがある。

■検討事項

- コンドホテルの場合は、レンタルプログラムへの加入を必須とし、オーナーが優先的に利用できる日数、時期等を社会通念上許容できる範囲に制限することで、一般利用者の利用機会を担保することが考えられる。
- ただし、休前日やハイシーズン等の人気の時期にオーナーの利用が集中して、オーナーにほとんど占有された状態となり、一般利用者が利用したい時期に実質的に利用できない状況が常態化した場合は、公益性・公平性に欠け公園事業としてふさわしくないと考えられるため、利用実態を踏まえて検討する必要がある。

² ホテル分譲を行った際、オーナーがホテル運営会社と賃貸借契約を結び、オーナーが使用しない期間に通常のホテルとして一般利用者へ開放し、その運用益をオーナーに還元する仕組み。オーナーに還元する際、オペレーション費用に加え、修繕積立金等も差し引くことにより、安定したホテル運営が可能となるだけでなく、必要な建物追加投資も確実に行える仕組みとなっている。

- 公園事業の前提となる公益性・公平性を確保するためにどの程度オーナーの優先利用を制限することが適当か検討する必要がある。

②区分所有建物における権利調整に関する課題

区分所有建物においては、将来予想される大規模修繕、解体、経営の譲渡等について、区分所有法等の適切な手続きがなされる必要があるが、個人に所有権が分散していることで、意見集約、意思決定が困難になる可能性があり、特に国立公園の場合は廃屋化した建物が残置され風景を損ねることが懸念される。

■検討事項

- 借地上の建物のみの方譲とするなど、区分所有者と事業者側の契約において、権利の集約、区分所有法上の意思決定等を確実に実行できるような仕組みを組み込むことが有効と考えられる。
- 一方で、建物の財産的な価値が下がるため、投資対象としての魅力が両立しうるか検討する必要がある。
- なお、廃屋化した物件の処理手続きの困難さなどから国有地での分譲型ホテルの認可及び土地の使用許可等は適切ではない。

③国立公園の利用計画上の位置づけの課題

誰もが純粋に公平な利用ができる施設が望ましいエリアなどでは分譲型ホテルのような事業形態はなじまないと考えられるが、一方で、スノーリゾートなど季節性の強いエリアにおいてオフシーズンも含めて利用者に質の高いサービスを提供するための手法として有効となる可能性もある。また、国立公園への民間投資が適切に行われることで、利用者へのサービス向上が図られるという観点から、分譲型ホテルの導入については、例えば、廃屋や休業施設が目立つエリアの再生において効果的な民間投資となる可能性についても検討する必要がある。

■検討事項

- ①、②の課題も踏まえた上で、国立公園のエリアに即した利用方針を示すことが適当かどうか検討する。

表 5 分譲型ホテルの分類（本検討における整理）

分譲型ホテル	
コンドホテル	会員制ホテル
<ul style="list-style-type: none"> ホテル施設を1室またはヴィラ単位で個人オーナーに分譲 その上で、ホテル運営会社がオーナーから借り上げて一般の利用客に提供するホテル客室として運用 客室の管理、修繕等に必要な経費を差し引いた上で、オーナーに賃料をペイバック 購入は利用目的だけでなく投資目的が含まれる 	<ul style="list-style-type: none"> 1室あたり10～20口程度に分割した口数の会員権を販売し、会員及びその紹介者・同伴者が優遇された条件で利用できるリゾートホテルの総称 ホテルの不動産所有権（土地も含む）を共有する場合と、利用権のみの場合がある 海外では、1室を1週間単位で購入するタイムシェアが主流 購入は主に利用目的

